

JURNAL HUKUM DAN DINAMIKA MASYARAKAT

Volume 18, No. 1, Oktober 2020

ISSN 2460-9005 (online) & ISSN 0854-2031 (print)

<http://jurnal.untagsmg.ac.id/indeks.php/hdm>www.fakhukum.untagsmg.ac.id

OPTIMALISASI PERLINDUNGAN KONSUMEN PANGAN INDUSTRI RUMAH TANGGA MELALUI PENGUATAN SISTEM KEAMANAN PANGAN TERPADU (Bagian kedua)**Bambang Hermanu**

Fakultas Teknologi Pertanian Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

Email :bhermanu82@gmail.com

ABSTRACT: *This study examines further from previous studies that have discussed the regulation and form of food consumer protection through the realization of an optimal integrated food safety system. With the sociological juridical approach method, it not only examines normative matters, but empirical data collection is also carried out in the field through observation and comprehensive interviews with related parties as well as qualitatively analysed. The thing that is more emphasized from the results of this research is focused on the aspects of the realization of the protection of home industry food consumers through strengthening the food safety system more broadly and reaching all levels of society. The results of this study in principle put more emphasis on efforts to increase the strengthening of working relationships balanced with proportional clarity of the main tasks and functions of the stakeholder agencies, so that the final target leads to a more effective, strong and reliable consumer protection.*

Keywords: *Consumer protection; Food safety; Strengthening the system*

PENDAHULUAN

Upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak, untuk segera dicari solusinya, mengingat sedemikian kompleksnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen di Indonesia terlebih karena globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi. Perlindungan konsumen dalam era pasar global menjadi sangat penting karena konsumen di samping mempunyai hal-hal yang bersifat universal juga mempunyai hal-hal yang bersifat sangat spesifik sesuai dengan situasi dan kondisi.

Cukup disadari pemerintah selama ini telah menyampaikan komitmennya untuk mewujudkan SKPT secara berkelanjutan, akan tetapi masih banyak kendala seperti lemahnya pengelolaan keuangan yang rawan terhadap penyelewengan (tindak korupsi). Hal ini kadang tidak sesuai antara rencana yang telah disusun dengan realisasi yang dilakukan, sehingga hasilnya pun juga sangat minimal.

Konsumen yang keberadaannya sangat tidak terbatas dengan strata yang sangat bervariasi menyebabkan produsen melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang atau jasa dengan cara seefektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang berawal dari itikad buruk. Dampak buruk yang lazim terjadi, antara lain menyangkut kualitas, atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan menyesatkan, pemalsuan dan sebagainya.¹

Bagi konsumen, informasi tentang barang dan/atau jasa memiliki arti yang sangat penting. Informasi-informasi tersebut meliputi tentang ketersediaan barang atau jasa yang dibutuhkan masyarakat konsumen, tentang kualitas produk, keamanannya, harga, tentang berbagai persyaratan dan/atau cara memperolehnya, tentang jaminan atau garansi produk, persediaan suku cadang, tersedianya pelayanan jasa purna-jual, dan lain-lain yang berkaitan dengan hal tersebut.²

Terjaminnya keamanan pangan suatu produk berkait erat dengan kepatuhan pelaku usaha untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Tidak dipatuhi dan dipenuhinya persyaratan akan menimbulkan resiko dan bahaya pada barang barang maupun jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha/produsen pangan.

Salah satu tujuan dari perlindungan konsumen seperti tertuang dalam pasal 3 huruf d Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu : Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi. Informasi pada dasarnya merupakan hal yang penting bagi konsumen, karena melalui informasi tersebut konsumen dapat mempergunakan hak pilihnya secara benar. Hak memilih tersebut merupakan hak dasar yang tidak dapat dihapuskan oleh siapapun juga. Dengan mempergunakan hak pilihnya tersebut, konsumen dapat menentukan cocok tidaknya barang dan/atau jasa yang ditawarkan/diperdagangkan tersebut dengan kebutuhan dari diri masing-masing konsumen.³

Dari implementasi Undang-undang perlindungan konsumen tersebut, meskipun secara yuridis formal sudah menunjukkan adanya indikator yang dapat menjamin perlindungan konsumen dari penggunaan produk yang dihasilkan oleh produsen, serta adanya kepastian hukum terhadap pertanggungjawaban produk oleh produsen kepada konsumen, namun secara

¹ Siahaan, N.H.T, 2009. Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen, dan Tanggung Jawab Produk. Jakarta: Panta Rei. Halaman 29.

² Kristiyanti, Celina Tri Siwi, 2009. Hukum Perlindungan Konsumen. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 15

³ Miru Ahmadi dan Sutarman Yodo, 2010. Hukum Perlindungan Konsumen. Jakarta: Rajawali Press. Halaman 31.

empirik belum dapat dikatakan bahwa telah menjamin perlindungan konsumen, khususnya konsumen pangan industri rumah tangga.

Penelitian ini lebih difokuskan pada pengaturan penguatan sistem keamanan pangan terpadu yang telah dijadikan sebagai suatu kebijakan keamanan pangan secara menyeluruh dan terintegrasi. Target yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah terintegrasinya secara sinergis antara terbentuknya model perlindungan konsumen yang ideal dengan mekanisme penguatan sistem keamanan pangan terpadu, sehingga secara operasional dapat lebih memberikan kontribusi terhadap optimalisasi implementasi Undang-undang perlindungan konsumen dan dalam rangka membangun penguatan sistem keamanan pangan terpadu sebagai kebijakan yang pelaksanaannya belum secara optimal menjangkau pada seluruh aspek keamanan pangan, khususnya keamanan pangan pada level produk pangan olahan industri rumah tangga (PIRT).

Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan menjadi penting dan urgen untuk segera diwujudkan, mengingat sampai saat ini eksistensi konsumen masih termasuk konsumen yang berkategori lemah, sehingga pemberdayaan konsumen perlu lebih diperkuat dengan model perlindungan konsumen yang ideal dan efektif sebagai pendamping dari Undang-undang perlindungan konsumen yang sudah diberlakukan serta kebijakan sistem keamanan pangan terpadu.

PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut: Bagaimanakah pengaturan penguatan sistem keamanan pangan terpadu dalam pelaksanaannya dapat menjangkau ke seluruh masyarakat luas, sehingga dapat lebih menjamin perlindungan konsumen pangan secara efektif ?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian dengan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu untuk mengetahui pengaturan implementasi penguatan Sistem Keamanan Pangan Terpadu dalam rangka menjamin perlindungan konsumen pangan industri rumah tangga, dengan merumuskan bentuk perlindungan konsumen pangan yang ideal yang diharapkan dapat lebih meningkatkan efektivitas dan optimalisasi pelaksanaan sistem keamanan pangan terpadu yang dapat menjangkau ke seluruh masyarakat konsumen, khususnya dalam hal penerapan izin edar produk pangan industri rumah tangga. Sehingga keberadaan konsumen pangan akan semakin terjamin mendapatkan perlindungan dari aspek kesehatan dan keamanan pangan .

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Implementasi Penguatan Sistem Keamanan Pangan Terintegrasi

Sistem keamanan pangan yang ada sebagai suatu kebijakan terpusat, masih terkendala pada aspek sinergi antar kelembagaan dalam membangun efektivitas dan optimalisasi kinerja keamanan pangan secara holistik. Kebijakan SKPT yang telah dilaksanakan sejak tahun 2004 belum menjangkau terhadap terwujudnya sistem keamanan pangan sampai pada level bawah yang sebagian besar adalah pelaku usaha PIRT (Pangan Industri Rumah Tangga), sementara institusi pengawas masih terbatas jangkauan pengawasannya.

Dari realitas di atas, maka upaya untuk lebih meningkatkan efektivitas dan optimalisasi kinerja dalam mengimplementasikan Sistem Keamanan Pangan Terpadu perlu dilakukan penguatan melalui tindakan-tindakan strategis untuk mencapai sasaran kinerja yang tepat sesuai tujuan yang dikehendaki.

SKPT adalah forum kerja sama antar-instansi terkait untuk memantapkan program keamanan pangan di Indonesia. Lembaga-lembaga (stakeholders) yang terkait dalam sistem ini adalah BPOM, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian dan Perdagangan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Standarisasi Nasional, Pemerintah Daerah, universitas-universitas, lembaga-lembaga penelitian, laboratorium pemerintah dan swasta, asosiasi industri dan perdagangan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan lain-lain.

Menurut Sparringga (2007), sistem keamanan pangan yang memadai harus memenuhi tiga hal utama yaitu meliputi:⁴

1. Good hygienic practices; merupakan semua praktek yang berhubungan dengan kondisi dan tindakan yang perlu untuk menjamin keamanan dan kelayakan pangan di semua tahap rantai pangan. Misalnya GAP (Good Agricultural Practices), GMP (Good Manufacturing Practices), GHP (Good Handling Practices), GRP (Good Retailing Practices), GTP (Good Transportation Practices), dsb.
2. HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points), merupakan suatu pendekatan proaktif yang mengidentifikasi dan mengendalikan bahaya pada tahap-tahap proses dan menitikberatkan pada tindakan pencegahan. Pada dasarnya HACCP mencakup tiga hal utama yaitu mengidentifikasi, mengevaluasi dan mengendalikan bahaya yang penting untuk keamanan pangan. Akan tetapi implementasi HACCP banyak yang gagal karena prasyaratnya tidak terpenuhi, yaitu aspek-aspek yang tercakup dalam Good Hygienic Practices.

⁴ Pudji Rahayu, Winiati dan Sparringga, Roy. 2007. Tantangan Keamanan Pangan Indonesia, Strategi dan Program Surveilans Keamanan Pangan. Jakarta. Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII, LIPI. Halaman 54.

3. Risk analysis (anaiisis risiko), merupakan pendekatan sistematis untuk mengkaji dan mengatasi masalah keamanan pangan secara sistematis, terstruktur dan ilmiah agar dapat memperbaiki kualitas keputusan manajemen sepanjang rantai pangan.

Jika kita memperhatikan sistem jaminan pangan tradisional, beberapa kondisi tersebut masih sulit untuk direalisasikan secara keseluruhan karena masih banyak produsen pangan tradisional seperti Industri Kecil dan Menengah (IKM) yang menganggap mahal biaya yang harus dikeluarkan. Meskipun mereka telah mencapai higiene yang baik atau cara produksi yang baik untuk produksi pangan aman, tetapi pengujian produk akhir untuk memperoleh jaminan keamanannya masih sangat mahal. Hal inilah yang menyebabkan masih banyak IKM yang belum berhasil mencapai keamanan pangan yang sesuai standar internasional. Terbukti masih banyak produk IKM yang sampai saat ini sulit menembus pasar luar negeri, bahkan seba'gian yang sudah mengekspor produk tersebut banyak yang ditolak karena tidak memenuhi prosediir keamanan yang dipersyaratkan. Tak pelak, hal inipun berimbas pada kurang maksimalnya keuntungan ekonomi yang mereka dapatkan.⁵

Untuk menekan sekecil mungkin risiko yang bisa terjadi, dilakukan Sistem Pengawasan tiga lapis (SISPOM 3 lapis), yaitu :⁶

1. Lapis pertama dalam sistem pengawasan adalah pengawasan yang dilakukan oleh produsen melalui pelaksanaan cara-cara pembuatan yang baik agar setiap bentuk penyimpangan dari standar mutu dapat dideteksi sejak awal.
2. Pengawasan lapis kedua adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah melalui pengaturan dan standardisasi; penilaian keamanan, manfaat dan mutu produk sebelum diijinkan beredar di Indonesia; inspeksi, pengambilan sampel dan pengujian laboratorium produk yang beredar serta peringatan kepada publik yang didukung dengan penegakan hukum.
3. Pengawasan lapis ketiga adalah pengawasan oleh konsumen melalui peningkatan kesadaran dan peningkatan pengetahuan mengenai kualitas produk yang digunakannya dan cara-cara penggunaan produk yang rasional.

Pengawasan oleh masyarakat sendiri sangat penting dilakukan karena pada akhirnya masyarakatlah yang mengambil keputusan untuk membeli dan menggunakan suatu produk. Konsumen dengan kesadaran dan tingkat pengetahuan yang tinggi terhadap mutu dan kegunaan suatu produk, disatu sisi dapat membentengi dirinya sendiri terhadap penggunaan

⁵ Susanti, Lia, 2011. Skripsi. Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Terdaftar di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Yang Tidak Bersertifikasi Halal. Makassar : Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Halaman 46.

⁶ Midian Sirait, 2010. Pengaturan tentang Makanan Kedaluwarsa, Makalah disampaikan oleh Wisnu Katim (Direktur Pengawasan Makanan) pada Seminar Daluwarsa Bahan Makanan Olahan. Halaman 4.

produk-produk yang tidak memenuhi syarat dan tidak dibutuhkan, sedang pada sisi lain akan mendorong produsen untuk ekstra hati-hati dalam menjaga kualitasnya.

Penguatan sistem keamanan pangan secara terintegrasi, secara konseptual bisa dilakukan melalui pengembangan tiga program untuk mensinergiskan dan memfokuskan aktivitas keamanan pangan antar jejaring yang mengimplementasikan kebijakan pada tingkat nasional, provinsi, dan lokal. Ketiga program tersebut adalah :⁷

1. Monitoring Keamanan Pangan (food watch), yang secara rutin melakukan pelaporan hasil riset dan surveilan untuk melihat situasi keamanan pangan dari waktu ke waktu.
2. Tindakan cepat (rapid response), yang menindaklanjuti temuan-temuan masalah keamanan pangan yang perlu ditangani secara cepat, misalnya kasus luar biasa keracunan pangan atau penarikan produk pangan yang berbahaya.
3. Program Piagam Bintang Keamanan Pangan (food star) untuk memberikan pengakuan kepada produsen pangan yang telah menerapkan prinsip-prinsip keamanan pangan dengan baik di industrinya.

Sampai saat ini, tingkat keamanan pangan industri rumah tangga diakui memang masih rendah. Hasil dari produksi mereka, sebagian besar belum memenuhi standar keamanan pangan dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Berdasarkan hasil inspeksi Direktorat Surveillance Penyuluhan Keamanan Pangan (SPKP) paling tidak ada sekitar 40 persen industri rumah tangga mengalami masalah keamanan pangan. Selain itu, industri rumah tangga dan skala kecil lainnya yang belum terdaftar di kabupaten kota, atau di BPOM juga diindikasikan masih rendah tingkat keamanannya.

Ada dua masalah utama yang menyebabkan rendahnya keamanan pangan tersebut yaitu pelaksanaan kebersihan dan sanitasi yang masih sangat kurang dan penggunaan bahan berbahaya yang sebetulnya tidak boleh untuk pangan. Hal yang terakhir biasanya dilakukan oleh industri rumah tangga karena faktor ketidaktahuan dan biayanya lebih murah. Oleh karena itu, perlu dibentuk penguatan jaringan komunikasi keamanan pangan untuk memberikan penyuluhan terhadap masalah ini.

Di sisi lain, pemerintah juga menegaskan bahwa masalah utama mengenai infrastruktur terutama terletak pada belum terbentuknya suatu badan koordinasi tingkat nasional yang melibatkan instansi terkait. Apalagi keamanan pangan dipengaruhi oleh setiap tahapan proses yang dilalui, sejak dari bahan mentah sampai ke produk jadi di tangan konsumen. Untuk memberikan jaminan keamanan pangan maka perlu dilakukan cara-cara pengendalian pada setiap mata rantai proses penanganan dan pengolahan pangan.⁸

⁷ Shidarta, 2010. Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia. Jakarta: Grasindo. Halaman 41.

⁸ Husin Syawali dan Neni Sri Imamyati, 2012. Hukum Perlindungan Konsumen. Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju. Halaman 37.

Oleh karena mencakup berbagai mata rantai produksi pangan, keamanan pangan juga harus ditangani secara terpadu, melibatkan berbagai stakeholders, baik dari pemerintah, maupun industri dan konsumen sebagai tanggung jawab bersama. Dengan koordinasi dan kerjasama yang baik dari berbagai pihak, maka target meningkatkan perekonomian nasional dalam jangka waktu pendek tak mungkin dipungkiri lagi untuk cepat terealisasi.⁹

Penguatan Sistem Keamanan Pangan yang dapat menjangkau ke seluruh masyarakat, sehingga lebih menjamin perlindungan konsumen pangan secara efektif.

Salah satu permasalahan dalam penegakan hukum perlindungan konsumen adalah adanya tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan. Maraknya peredaran produk-produk makanan yang mengandung zat-zat tertentu yang berbahaya bagi konsumen tidak dapat dipungkiri terjadi karena adanya tumpang-tindih kewenangan antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan serta kurangnya partisipasi dari aparat penegak hukum dalam penegakan hukum perlindungan konsumen.

Tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan terjadi karena adanya aturan yang memberikan kewenangan yang sama diantara keduanya. Berdasarkan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 102 tahun 2001, Kementerian kesehatan memiliki wewenang untuk memberikan ijin edar produk makanan yang akan dikonsumsi oleh masyarakat. Demikian pula ketentuan dalam Pasal 69 huruf e Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005 Tentang Perubahan Keenam atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang juga memberikan kewenangan kepada BPOM dalam pemberian ijin.¹⁰

Dualisme aturan tersebut mengakibatkan kebingungan dalam masyarakat terkait dengan pihak yang berwenang untuk memberikan ijin edar produk. Maraknya peredaran produk-produk berbahaya, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, serta beredarnya produk-produk dengan nomor pendaftaran palsu yang berimbas pada pelanggaran hak-hak konsumen merupakan konsekuensi logis dari dualisme aturan tersebut. Minimnya tertib administrasi negara dengan dualisme aturan mengakibatkan hak-hak konsumen dirugikan. Dalam upaya untuk mengatasi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan, pada tahun 2003 Menteri Kesehatan dan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara melalui Surat Keputusan Bersama Nomor 264A/MNKES/SKB/VII/2003 dan Nomor 02/SKB/M.PAN/7/2003 telah mengatur tugas,

⁹ Kristiyanti, Celina Tri Siwi., 2011. Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia. Jakarta: Rajawali Press. Halaman 11.

¹⁰ Pudji Rahayu, Winiati dan Sparingga, Roy. 2007. Op cit. Halaman 5

fungsi, dan kewenangan di bidang pengawasan obat dan makanan. Ketentuan ketiga SKB Nomor 264A/MNKES/SKB/VII/2003 dan Nomor 02/SKB/M.PAN/7/2003 mengatur bahwa: Dengan ditetapkannya Keputusan Bersama ini, maka segala sesuatu yang berkaitan dengan pengawasan obat dan makanan menyesuaikan dengan ketentuan dalam keputusan ini. Merujuk Stufentheorie Kelsen, norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana norma yang lebih rendah, berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Dari teori tersebut dapat dipahami bahwa kedudukan Surat Keputusan Bersama tidak lebih tinggi dari Keputusan Presiden. Oleh karena itu, kedudukan Surat Keputusan Bersama menteri kesehatan dan menteri pemberdayaan aparatur negara tidak dapat dijadikan rujukan fungsi dan wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan yang telah diatur sebelumnya dalam Keputusan Presiden. Dapat pula dikatakan bahwa SKB tersebut tidak dapat berlaku secara efektif untuk mengatasi tumpang tindih kewenangan yang terjadi antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan.¹¹

Kurangnya koordinasi dan pembagian wewenang antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan diperumit dengan minimnya peran serta aparat penegak hukum dalam upaya perlindungan konsumen. Aparat penegak hukum cenderung bersifat pasif terhadap kasus pelanggaran hak-hak konsumen. Selain itu, kondisi masyarakat umumnya masih takut untuk melaporkan kasus pelanggaran hak konsumen yang terjadi karena masih berfikir bahwa pengusaha adalah orang besar yang dekat dengan penguasa serta sikap pesimistis terhadap kinerja aparat penegak hukum di Indonesia.

Penguatan sistem keamanan pangan terpadu sebagaimana yang telah dicanangkan pada tahun 2014 pada dasarnya masih banyak mengalami kelemahan. Oleh karena itu perlu dibangun model segitiga koordinasi antara Kementerian Kesehatan, Badan Pengawas Obat dan Makanan dan Aparat Penegak hukum yang dilaksanakan secara sinergis. Mengatasi masalah tersebut pemerintah dapat melakukan langkah strategis dengan meningkatkan koordinasi dan pembagian kewenangan yang jelas antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan serta aparat penegak hukum.¹²

Konsep pembagian kewenangan dan koordinasi dapat mengacu pada model segitiga koordinasi dimana BPOM, Kementerian Kesehatan dan aparat penegak hukum memiliki hubungan kerja satu sama lain sehingga akhirnya bemuara pada perlindungan konsumen yang handal. Model koordinasi lebih menekankan pada upaya peningkatan kerjasama antara Kementerian Kesehatan, Badan Pengawas Obat dan Makanan, dan aparat penegak hukum yang diimbangi dengan pembagian kewenangan yang jelas. Berdasarkan Pasal 1 angka 4

¹¹ Nugroho, Susanti Adi, 2011. *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*. Jakarta: Kencana. Halaman 27.

¹² John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, 2007. *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluwarsa*. Jakarta: Pelangi Cendekia. Halaman 19.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Merujuk pada segitiga koordinasi antara Badan Pengawas Obat dan Makanan, Kementerian Kesehatan, dan aparat penegak hukum, pengawasan peredaran barang di masyarakat dibagi menjadi tiga bentuk, yaitu:¹³

a. Barang yang tidak mendapatkan ijin, terdiri dari :

- 1) Barang yang tidak mendapatkan ijin karena tidak perlu didaftarkan
Barang yang tidak didaftarkan karena tidak didaftarkan antara lain berupa bakso, dawet, mie ayam, dan lain-lain. Bentuk pengawasan dan koordinasi yang dapat dilakukan antara Departemen Kesehatan dan Badan Pengawas Obat Dan Makanan adalah dengan melakukan pengambilan sampel secara berkala terhadap produk-produk tersebut untuk menjaga kualitas produk serta melakukan penyuluhan dan sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran pelaku usaha atau produsen atas pentingnya menjaga kualitas produk guna kepentingan konsumen dan kelangsungan usaha.
- 2) Barang yang tidak mendapatkan ijin karena berbahaya bagi masyarakat
Jenis barang yang tidak mendapatkan ijin karena berbahaya bagi masyarakat antara lain berupa saos botol, minuman keras, kecap, atau produk-produk lain yang mengandung zat-zat tertentu sehingga menimbulkan resiko kesehatan jika dikonsumsi. Bentuk koordinasi dan pengawasan terhadap produk ini dapat dilakukan antara Badan Pengawas Obat dan Makanan sebagai lembaga yang memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengawasan dan aparat penegak hukum untuk melakukan razia dan pemusnahan terhadap barang-barang tersebut. Kegiatan ini tidak berakhir kepada razia dan pemusnahan tetapi berlanjut hingga proses penuntutan dan penjatuhan pidana bagi pelaku usaha. Hal ini untuk memberikan efek jera pada pelaku usaha dan rasa takut pada masyarakat agar tidak melakukan hal serupa.
- 3) Barang yang belum mendapatkan ijin, bentuk koordinasi yang dapat dilakukan antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan untuk barang yang belum mendapatkan ijin berupa pemberian rekomendasi dari Badan Pengawas Obat dan Makanan kepada Kementerian Kesehatan terkait dengan proses pemberian ijin. Jadi rekomendasi dari Badan Pengawas Obat dan Makanan merupakan salah satu syarat administratif yang harus dipenuhi oleh pengusaha untuk mendapatkan ijin edar atas produknya. Hal ini sekaligus dapat mengatasi tumpang-tindih wewenang yang terjadi antara Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan. Wewenang

¹³ Yusuf Shofie, 2011. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 26.

untuk memberikan ijin edar produk berada pada Departemen Kesehatan. Badan Pengawas Obat dan Makanan sebagai bentuk pengawasan berwenang memberikan rekomendasi yang merupakan salah satu syarat pemberian ijin oleh Departemen Kesehatan.

- b. Barang yang sudah mendapatkan ijin, mekanisme pengawasan yang dapat dilakukan antara lain dengan menyajikan data produk-produk yang telah mendapat ijin agar masyarakat dapat dengan mudah mengakses dan mengetahui jika terdapat produk makanan yang bernomor registrasi palsu. Tindakan preventif lain dapat dilakukan dengan melakukan razia dan membawa pelaku usaha yang tidak jujur ke muka persidangan oleh aparat penegak hukum.

Dalam segitiga koordinasi, aparat penegak hukum bersifat pasif. Hal ini sebagai perwujudan komitmen untuk menegakkan perlindungan konsumen tidak ada salahnya menggali kasus pelanggaran hak konsumen dalam masyarakat. Terlebih perlindungan terhadap konsumen bukan merupakan delik aduan yang harus menunggu pengaduan dari masyarakat atau konsumen yang dirugikan. Melalui kerjasama dengan Departemen Kesehatan dan/atau Badan Pengawas Obat dan Makanan, aparat penegak hukum dapat lebih mengefektifkan pelaksanaan tugasnya untuk mengetahui dan membawa ke pengadilan perkara-perkara pelanggaran hak-hak konsumen dalam masyarakat.¹⁴

Dari bentuk koordinasi dan pembagian kewenangan tersebut dapat dipaparkan bahwa kewenangan untuk memberikan ijin berada pada Kementerian Kesehatan. Kedudukan Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam pengawasan produk lebih ditekankan pada pemberian rekomendasi untuk mendapatkan ijin dari Departemen Kesehatan. Peran Aparat penegak hukum lebih ditekankan pada tindakan aktif untuk dalam penegakan hukum perlindungan konsumen.

Adapun untuk memberikan legitimasi dan mengatasi tumpang tindih kewenangan yang terjadi antara departemen kesehatan dan badan Pengawas Obat dan Makanan, pemerintah dalam hal ini Presiden harus segera melakukan revisi terhadap Keputusan Presiden Nomor 102 tahun 2001 dan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005 untuk menyelaraskan fungsi dan wewenang keduanya. Dengan segitiga koordinasi antara Departemen Kesehatan, Badan Pengawas Obat dan Makanan, dan aparat penegak hukum upaya perlindungan terhadap konsumen akan lebih terjamin. Adanya pembagian kewenangan yang jelas dan koordinasi antara ketiganya akan mendukung optimalisasi upaya pengawasan peredaran produk dalam masyarakat.¹⁵

¹⁴ Sudaryatmo, 2013. Hukum dan Advokasi Konsumen. Cetakan Kedua. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 35.

¹⁵ Zumrotin K. Susilo, 2009. Menyambung Lidah Konsumen. Diterbitkan atas kerja sama YLKI dengan Puspa Swara. Halaman 31.

Sebenarnya sudah cukup lama banyak konsumen yang tidak mengerti, tidak teliti dan tidak selektif terhadap produk makanan dan minuman olahan yang tidak layak edar dipasaran, baik di pasar tradisional maupun pasar modern. Ketidaktahuan konsumen terhadap produk makanan dan minuman olahan yang tidak layak edar tersebut pada umumnya dikarenakan oleh beberapa faktor tersebut dibawah ini :¹⁶

1. Tingkat SDM konsumen yang masih kurang dalam mencermati produk-produk makanan dan minuman olahan yang hendak membelinya. Pada umumnya mereka masih berorientasi pada penawaran harga murah daripada mutu yang ditawarkan.
2. Produsen tidak menjelaskan atau memasang Label/Etiket pada setiap kemasannya, bahkan ada yang cenderung sengaja tidak mencantumkan atau mengaburkan Label/Etiket produknya.
3. Peran Kementerian Industri dan Perdagangan serta BPOM sebagai lembaga yang berwenang dan memiliki otoritas dalam pemberian ijin edar dan pengawasan atas produk-produk tersebut masih sering kecolongan atas perilaku buruk para pelaku usaha.
4. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) sebagaimana yang di amanatkan dalam Bab I Pasal 1 Poin 9 dan 12, Bab VIII Pasal 31-34 dan Bab IX Pasal 44 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, masih belum memaksimalkan perannya dalam menjalankan tugas serta kewajibannya dalam hal melakukan sosialisasi dan pendampingan konsumen, terutama terhadap pelaksanaan Perlindungan Konsumen.

Adapun produk makanan dan minuman olahan yang tidak layak edar sebagaimana dimaksud diatas adalah :

1. Tidak mencantumkan ijin produksi/industri olahan dari lembaga / dinas terkait.
2. Tidak mencantumkan tanggal / masa kadaluwarsa.
3. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara “Halal”.
4. Tidak memasang Label/Etiket atau menjelaskan ukuran, isi produk, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan serta alamat pelaku usaha yang jelas.
5. Tidak sesuai dengan berat bersih/isi bersih/netto timbangan sebagaimana yang telah dinyatakan dalam label/etiket tersebut.
6. Tidak mencantumkan kode “ML” atau petunjuk penggunaan atas barang dalam Bahasa Indonesia (Terutama produk makanan dan minuman olahan import sebagaimana diatur dalam Permendag No. 56/M-DAG/Per/12/2008 tentang Tata Cara Import).
7. Tidak mencantumkan informasi jelas yang berkaitan dengan Importir/distributor yang bertanggungjawab atas import produk tersebut (Terutama produk makanan dan minuman olahan import sebagaimana diatur dalam Permendag No. 56/M-DAG/Per/12/2008 tentang Tata Cara Import).
8. Patut diduga menggunakan penambahan zat-zat berbahaya dalam proses produksinya, misalnya menggunakan zat pewarna pakaian Rhodamin B atau pengawet makanan borax atau penambahan penyedap rasa MSG.

¹⁶ Sidabalok, Janus. 2010. Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 19

Produk-produk makanan dan minuman olahan yang tidak layak edar tersebut sudah bisa dipastikan berimplikasi terhadap kesehatan konsumen. Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pemerintah telah membentuk BPKN yang berperan dalam melindungi Keselamatan Konsumen. Namun lembaga ini masih belum memiliki legitimasi kuat untuk melakukan pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha berkaitan dengan peredaran produk dan jasa yang tidak aman/tidak memiliki persyaratan Keselamatan Konsumen.

Berdasarkan atas upaya melindungi Keselamatan Konsumen, sudah saatnya pemerintah segera melakukan langkah-langkah antisipasi yang diharapkan sebagai berikut:¹⁷

1. Membentuk Lembaga Perlindungan Keselamatan Konsumen (LPKK/Product and Food Safety Commission) yang berfungsi melakukan pengawasan dan pembinaan yang berkaitan dengan Keselamatan Produk. Lembaga ini harus diberi wewenang dan memiliki legitimasi kuat untuk mengeluarkan Sertifikasi Keselamatan bagi setiap produk yang beredar dan melakukan pengawasan terhadapnya serta melakukan pembinaan atas pola konsumtif konsumen.
2. Menetapkan Standar Keselamatan Produk bagi setiap jenis produk (Product Safety Standards). Standar ini sebaiknya disesuaikan dengan standar keselamatan produk di Negara lain sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan daya saing produk Indonesia di luar negeri sekaligus sebagai entry barrier bagi produk berbahaya dari luar. Standar ini dapat dibakukan melalui SNI.
3. Membangun jaringan informasi yang luas dengan seluruh komponen masyarakat untuk membantu mengawasi produk makanan dan minuman olahan yang beredar. Untuk itu pemerintah perlu mendorong terbentuknya LPKK yang bergerak khusus dalam aspek keselamatan konsumen secara khusus produk makanan dan minuman olahan.

Untuk Keselamatan Obat Dan Makanan (Drug and Food Safety) selama ini telah dilakukan oleh BPOM. Namun ternyata masih belum efektif dengan terbukti masih membanjirnya produk makanan dan minuman olahan, baik produk lokal maupun import yang tidak terdaftar/tidak terjamin keselamatannya. Upaya yang dilakukan oleh BPOM masih terbatas menarik produk dari peredarannya di pasaran, tetapi tidak dilanjutkan dengan memberikan sanksi hukum terhadap produsen, importir, distributor maupun penjual terakhirnya. Tanpa tindakan hukum yang tegas maka pelaku usaha nakal tidak akan jerah dan kemudian produk tak layak edar akan tetap/terus bermunculan.

Sesungguhnya, yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Dan

¹⁷ Nurhayati Abbas, 2013. Tanggung Jawab Produk Terhadap Konsumen Dan Implementasi Pada Produk Pangan. Makassar: AS Publishing. Halaman 39.

aturan hukum tentang peredaran makanan dan minuman olahan ini sebenarnya sudah jelas bagi pelanggarnya, mereka terancam hukuman pidana 5 tahun dan denda sebesar-besarnya Rp. 2 Milyar jika terbukti melanggar Pasal 8 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

KESIMPULAN

1. Model perlindungan konsumen pangan melalui segitiga koordinasi antara Badan Pengawas Obat dan Makanan, Kementerian Kesehatan, dan aparat penegak hukum pada prinsipnya harus lebih menekankan pada upaya peningkatan penguatan hubungan kerja yang diimbangi dengan kejelasan tugas pokok dan fungsi secara proporsional, sehingga target akhirnya bermuara pada perlindungan konsumen yang lebih efektif, kuat dan handal.
2. Implementasi sistem keamanan pangan terintegrasi yang berorientasi pada penguatan perlindungan konsumen pangan secara lebih efektif melalui pembagian kewenangan antara kementerian kesehatan dan BPOM dilakukan dengan memberikan kewenangan dalam peredaran produk pada Kementerian Kesehatan. Kedudukan Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam pengawasan produk lebih ditekankan pada pemberian rekomendasi untuk mendapatkan ijin dari Kementerian Kesehatan. Selanjutnya peran aparat penegak hukum lebih ditekankan pada tindakan aktif dalam penegakan hukum perlindungan konsumen yang dapat menjangkau masyarakat luas.

SARAN

Dalam rangka untuk menjangkau perluasan sistem keamanan pangan terintegrasi secara lebih luas kepada masyarakat, perlu terus dibangun untuk menggalakkan program sosialisasi dan penyuluhan kepada para konsumen dan para pelaku usaha (baik produsen mau pun pedagang/penjual) untuk menjaga kualitas produk agar tidak merugikan konsumen dan tercipta iklim usaha yang kondusif, semata-mata untuk memberikan penguatan perlindungan konsumen secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, 2009. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Cetakan Kedua. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- A.Z. Nasution, 2012. *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar*. Jakarta: Diadit Media.
- Achmad Ali, 2009. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Gramedia.
- Husin Syawali dan Neni Sri Imamyati, 2012. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju.
- I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi (makalah)* FH UNDIP, Semarang, 1993, hlm 8 di dalam Parulian Siagian, majalah "Honeste Vivere" FH-UKI, volume XVIII September 2004.

- John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, 2007. Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluwarsa. Jakarta: Pelangi Cendekia.
- K. Bertens dalam A. Sonny Keraf, 2011. Etika Bisnis (Di dalam Parulian Siagian). Yogyakarta: Kanisius.
- Kristiyanti, Celina Tri Siwi, 2009. Hukum Perlindungan Konsumen. Jakarta: Sinar Grafika.
-, 2011. Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia. Jakarta: Rajawali Press.
- Midian Sirait, 2010. Pengaturan tentang Makanan Kedaluwarsa, Makalah disampaikan oleh Wisnu Katim (Direktur Pengawasan Makanan) pada Seminar Daluwarsa Bahan Makanan Olahan.
- Nugroho, Susanti Adi, 2011. Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya. Jakarta: Kencana.
- Nurhayati Abbas, 2013. Tanggung Jawab Produk Terhadap Konsumen Dan Implementasi Pada Produk Pangan. Makassar: AS Publishing.
- Pudji Rahayu, Winiati dan Sparingga, Roy. 2007. Tantangan Keamanan Pangan Indonesia, Strategi dan Program Surveilans Keamanan Pangan. Jakarta. Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII, LIPI.
- Siahaan, N.H.T, 2009. Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen, dan Tanggung Jawab Produk. Jakarta: Panta Rei.
- Sidabalok, Janus. 2010. Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Seto, Sagung. 2001. Pangan dan Gizi Ilmu Teknologi dan Perdagangan. Bogor: InstitutePertanianBogor.
- Shidarta, 2010. Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia. Jakarta: Grasindo.
- Sudaryatmo, 2013. Hukum dan Advokasi Konsumen. Cetakan Kedua. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Susanti, Lia, 2011. Skripsi. Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Terdaftar di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Yang Tidak Bersertifikasi Halal. Makassar : Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- Yusuf Shofie, 2011. Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Zumrotin K. Susilo, 2009. Menyambung Lidah Konsumen. Diterbitkan atas kerja sama YLKI dengan Puspa Swara.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2004, tentang Keamanan Pangan, Mutu dan Gizi Pangan.
- Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia No. HK.00.05.1.23.35.3516 tentang Izin Edar Produk Obat, Obat Tradisional, Kosmetik, Suplemen Makanan dan Makanan yang Bersumber, Mengandung dari Bahan Tertentu dan atau Mengandung Alkohol.
- Peraturan Menteri Kesehatan No. 1168/Menkes/Per/X/1999, tentang Perubahan atas Permenkes No. 722/Menkes/Per/IX/1988, tentang Bahan Tambahan Makanan.
- Peraturan Kepala BPOM (Badan Pengawas Obat dan Makanan) RI No. HK.03.1.23.04.12.2206 Tahun 2012, tentang Cara Produksi Pangan yang Baik untuk Industri Rumah Tangga.